


Lo State-building

Corso di Governance degli stati di crisi internazionali
19/11/2015

Prof. Enrico Milano




Cosa intendiamo per ‘State-building’

- Assistenza e/o di poteri di governo diretto (legislativo, giudiziario, esecutivo) da parte di un’autorità ‘esterna’ al territorio amministrato (gruppo di Stati o organizzazioni internazionali) al fine di promuovere e consolidare la capacità di governo locale
- Secondo la definizione OCSE, lo State-building consiste in “purposeful action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal groups”.




Cosa intendiamo per 'State-building'

- Lo *State-building* è temporaneo, polifasico e volto a perseguire l'interesse dei soggetti amministrati e/o della comunità internazionale (da distinguere rispetto ad occupazione territoriale o amministrazione coloniale)
- Attualità e rilevanza del fenomeno negli ultimi 20 anni: è strumento di *peace-building* (Iraq, Afganistan, Bosnia, Kosovo, Timor Est, Liberia) anche in chiave preventiva rispetto ad un conflitto (RAMSI/Isole Salomone)




Alcuni precedenti storici di amministrazioni territoriali

- La Città Libera di Danzica (1920-1938)
- Il Territorio Libero di Trieste (1947-1954)
- Il Consiglio ONU per la Namibia (1967-1978)

N.B. Non costituiscono amministrazioni territoriali internazionali le forme più istituzionalizzate di supervisione internazionale nate sotto l'egida della Società delle Nazioni (Mandati) e delle Nazioni Unite (Amministrazioni fiduciarie internazionali)





Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: caratteri essenziali

- Ha assunto funzioni pervasive di governo diretto di territori usciti da cruenti conflitti civili (Bosnia, Kosovo, Timor Est) principalmente attraverso la delega di poteri da parte del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Cap. VII (misure ex art. 41)
- E' stato accompagnato da presenze militari internazionali di *peace-enforcement* con ampio mandato ex Cap. VII volto a garantire la sicurezza e l'efficacia dell'azione internazionale di governo
- Ha visto la partecipazione di una pluralità di attori internazionali (ONU, OSCE, UE, gruppi informali di Stati, etc.)




Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: caratteri essenziali

Ambiti di azione:

- Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)
- Riforma del settore sicurezza (SSR)
- Promozione *rule of law* (stato di diritto e diritti umani)
- Democratizzazione (elezioni e transizione costituzionale)




Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: obiettivi

- Importante strumento di gestione di crisi e transizione (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Timor Est, Afghanistan)
- E' volto a garantire lo sviluppo di una *governance* locale fondata sui principi della democrazia, dello stato di diritto e sulla garanzia dei diritti individuali e dei gruppi minoritari
- L'amministrazione territoriale è stata considerata come nuova forma di amministrazione fiduciaria da parte della comunità internazionale volte ad assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale





Lo *State-building* nel periodo post Guerra Fredda: critiche

- Ha comportato un notevole esborso finanziario prolungato oltre i termini previsti originariamente
- Ha in alcuni casi indotto una sindrome di dipendenza nella classe dirigente locale
- Secondo alcuni costituirebbe una forma di neo-colonialismo culturale e politico imposto dai Paesi occidentali
- Le autorità internazionali hanno agito in quei territori al di fuori di ogni sistema di controllo giuridico





L'Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- Gli accordi di pace di Dayton e la risoluzione 1031 del Consiglio di sicurezza (1995) prevedono una struttura istituzionale fondata su una confederazione tra due Entità, la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska
- L'Allegato X agli Accordi di Dayton, relativo agli aspetti civili, prevede l'intervento di un Alto Rappresentante (HR) al fine di coordinare gli sforzi di ricostruzione istituzionale e di facilitare la cooperazione tra le parti e tra i vari livelli di governo
- L'HR è la 'final authority' sull'interpretazione dell'Allegato X (art. 5)




L’Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- L’Alto Rappresentante è un organo internazionale ad hoc, nominato e diretto dal Peace Implementation Council (PIC), un foro integovernativo di circa 55 tra Stati ed organismi internazionali (non si riunisce dal 2000)
- Nomina, direzione e controllo sull’Alto Rappresentante vengono operati dallo *Steering Group* del PIC (composto da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Russia, Regno Unito, Stati Uniti, Presidenza dell’Unione Europea, Commissione europea e Turchia in rappresentanza della Conferenza islamica)
- Non è un organo delle Nazioni Unite




L’ Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- Il PIC nel dicembre 1997 ha adottato a Bonn una dichiarazione finale in cui al punto XI, para. 2, ha previsto i c.d. ‘poteri di Bonn’
- I poteri di Bonn hanno permesso all’ Alto Rappresentante di: a) adottare, emendare, annullare misure legislative e provvedimenti quando le autorità nazionali non operino in maniera adeguata; b) rimuovere pubblici ufficiali e rappresentanti istituzionali quando questi agiscano in contrasto con gli Accordi di Dayton
- Supportato da IFOR/SFOR/EUFOR per il mantenimento della sicurezza





L' amministrazione UNMIK in Kosovo (1999-2008)

- La risoluzione 1244 pone formalmente fine alle ostilità in Kosovo e stabilisce un'amministrazione transitoria sulla provincia

- UNMIK viene stabilito come organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, coordinato da un Rappresentante speciale del Segretario generale e che si articola in quattro pilastri

1. Amministrazione civile del territorio	2. Assistenza umanitaria e ritorno dei profughi gestito dall'UNHCR	3. Democratizzazione e diritti umani gestito dall'OSCE	4. Ricostruzione ed affari economici gestito dall'UE





L’amministrazione UNMIK in Kosovo (1999-2008)

- UNMIK adotta nel 2001 un regolamento che stabilisce il *Constitutional Framework* nel cui contesto verranno sviluppate le istituzioni di autogoverno
- UNMIK assume un ruolo centrale nell’esercizio delle funzioni di polizia e di amministrazione della giustizia (diventa il pilastro 2 a partire dal 2001)
- E’ affiancato dal contingente militare KFOR per quanto riguarda il mantenimento della sicurezza (v. ris. 1244)




L’evoluzione della situazione nel Kosovo post dichiarazione di indipendenza

- A partire dalla dichiarazione di indipendenza le istituzioni kossovare hanno di fatto esautorato l’amministrazione UNMIK
- Istituzione di EULEX con compiti di amministrazione dei settori della polizia, della giustizia e delle dogane
- Intervento di un Rappresentante civile internazionale, con compiti sulla carta analoghi a quelli dell’Alto Rappresentante
- Ruolo residuale dell’UNMIK, in particolare nelle zone a nord a maggioranza serba





Il problema del dispiegamento di EULEX

- L'opposizione della Serbia e della Russia in Consiglio di sicurezza
- La riconfigurazione proposta dal Segretario generale ed il trasferimento di poteri da UNMIK ad EULEX
- Lo schema della delega da parte del Segretario generale ai sensi della 1244 e l'avallo politico del Consiglio di sicurezza attraverso la dichiarazione presidenziale del 24 novembre 2008





Il ruolo del Rappresentante civile internazionale

- Funzionario internazionale con compiti di facilitazione della transizione dall'indipendenza condizionata alla piena indipendenza
- Poteri correttivi e sanzionatori analoghi a quelli dell'Alto Rappresentante
- E' stato immune da qualsiasi forma di controllo giurisdizionale (artt. 146-147 della nuova costituzione kossovara)
- Al di fuori del quadro giuridico delle Nazioni Unite (fondamento?)





L'amministrazione UNTAET a Timor Est (1999-2002)

- La risoluzione 1272 stabiliva una amministrazione transitoria che dovrà traghettare la ex colonia portoghese verso la costruzione di nuove istituzioni ed il raggiungimento dell'indipendenza
- UNTAET viene istituita come operazione di *peacekeeping* e viene diretta da un rappresentante speciale del Segretario generale
- Si è articolata in tre pilastri: 1) amministrazione civile; 2) assistenza umanitaria; 3) componente militare




Il problema del fondamento giuridico

- Sono missioni riconducibili al Cap. VII della Carta ONU, in particolare a misure ‘atipiche’ ex art. 41 per quanto riguarda l’amministrazione civile e ex artt. 42 e 48 per quanto riguarda la componente militare
- I poteri di Bonn dell’Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina hanno un fondamento giuridico poco chiaro: v. le risoluzioni 1031 e 1174
- Consenso dello Stato? L’accordo di Kumanovo sul dispiegamento di KFOR




Il problema del diritto applicabile

- Le amministrazioni territoriali si insediano in situazioni di ‘vuoto giuridico’
- Nel caso della Bosnia, situazione di partizione fattuale e giuridica dello Stato
- Nel caso del Kosovo, oltre alla distruzione degli uffici del catasto da parte di entrambe le parti in conflitto, UNMIK dichiarò inapplicabile *in toto* la legge iugoslava approvata dopo il 1989
- Lo Stato va “costruito” anche dal punto di vista dell’ordinamento giuridico (v. esperienza Afghanistan)





Chi risponde delle violazioni del diritto internazionale?

- Il problema dell'*accountability*
- Immunità degli attori internazionali di fronte ai tribunali interni (v. regolamento UNMIK 2000/47 e ordinanza dell' AR 23 marzo 2007)
- La riluttanza della Corte europea dei diritti dell' uomo a sindacare gli atti di amministrazioni internazionali (il caso *Behrami and Saramati* ed il caso *Beric*)
- V. creazione di organi come lo UN Human Rights Advisory Panel